



<a href="#">Home</a>	<a href="#">Informazioni generali</a>	<a href="#">Comunità di ricerca</a>	<a href="#">Attività formative</a>	<a href="#">Risorse</a>	<a href="#">Osservatorio OPAL</a>	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ► [Osservatorio OPAL](#) ► [OPAL n. 5 - 10/2014](#) ► [La regolazione comunale delle sale da gioco a Genova. Nota a T.A.R. Liguria, Sez. II, sent. n. 194 del 05.02.2014](#)

**JUser: :\_load: non è stato possibile caricare l'utente con ID: 776**

## La regolazione comunale delle sale da gioco a Genova. Nota a T.A.R. Liguria, Sez. II, sent. n. 194 del 05.02.2014

di

[Stampa](#) | [Email](#)

**Parole chiave:** sentenza, T.A.R. Liguria, regolamento comunale, consiglio comunale, sindaco, legge regionale, autorizzazione, tutela della salute, politiche sociali, ludopatia, luoghi sensibili, T.U.L.P.S., T.U.E.L., innovatività, macchine da gioco.

**Riferimenti normativi:** art.3 d.l. n.138/2011 (conv. con modif. in legge n.148/2011); L.R. Liguria 30.04.2012 n.17; art.5 d.l. 13.09.2012 (conv. con modif. con legge 08.11.2012 n.189; Art. 50, c.7 D. Lgs. n.267/2000; art. 8, c.1, art. 18 c.1, art. 20 c. 2, artt. 7 e 19 del Regolamento Comune di Genova 30.04.2013 n.21; artt. 86 e 88 T.U.L.P.S., artt.3 e 117, c.3, Cost.

**Disposizioni annullate:** art.8, c.2, secondo periodo; art.18, c.1 secondo periodo; art.20, c.2. del Regolamento Comune di Genova n.21/2013.

### 1. Premessa.

Con la sentenza in oggetto la II Sezione del T.A.R. Liguria ha in parte accolto, in parte rigettato una serie di ricorsi proposti da soggetti a diverso titolo esercenti imprese nel settore del gioco a premi in denaro contro il regolamento del Comune di Genova n.21/2013.

Le numerose questioni affrontate dai giudici amministrativi hanno riguardato la materia del riparto di competenze tra organi comunali nell'esercizio delle funzioni deliberative con particolare riferimento alla creazione ed attuazione di strumenti utilizzabili nel contrasto alla c.d. ludopatia, "intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità (G.A.P.)", secondo la definizione offerta dall'art.5 del D.L. n.158 del 13.09.2012, convertito con Legge 08.11.2012 n. 189.

Si tratta della tendenza per i cittadini, di varia estrazione sociale, ad assumere comportamenti compulsivi nei confronti del gioco a premi in denaro, anche se lecito.

In data 30.04.2013 il Consiglio comunale di Genova ha approvato il regolamento n. 21/2013 recante "Disciplina delle sale da gioco e giochi leciti". Secondo l'art.18, c.1, l'orario di attività delle sale pubbliche da gioco è fissato dal Sindaco con apposita ordinanza, ma il secondo periodo -oggetto di impugnazione- stabilisce che "per le sale da gioco ove sono messi a disposizione del pubblico giochi o scommesse che consentono vincite in denaro" tale attività è consentita esclusivamente tra le ore 9.00 e le 19.30. E' fatto inoltre esplicito divieto, all'art.20, c.2., di lasciare a disposizione del pubblico apparecchi da gioco al di fuori di tale orario.

Sul punto sono state invocate due normative, sulla cui base i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento delle disposizioni del regolamento comunale innanzi citate. In primis occorre richiamare l'art.3 del d.l. 13.06.2011 n.138 (convertito con modificazioni con legge n.148/2011), che ha obbligato Comuni, Province, Regioni e Stato, ad adeguare entro il 30 settembre 2012 i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. Tale disposizione costituisce "principio fondamentale per lo sviluppo economico e attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese".

In particolare il comma 8 di detto articolo stabilisce che le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente - e più esattamente il divieto di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione ad esercitarla solo all'interno di una determinata area (lett.c) nonché l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica (lett. d) - sono da considerarsi abrogate.

In tema di sale da gioco e scommesse a premi in denaro, la Regione Liguria, con legge regionale 30.04.2012 n.17 recante la "Disciplina delle sale da gioco", ha stabilito, nell'ambito delle competenze spettanti alla Regione in materia di tutela della salute e di politiche sociali, una serie di norme "finalizzate a prevenire il vizio del gioco, anche se lecito" e "a

### Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie  
Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



*tutelare determinate categorie di persone, oltreché a contenere l'impatto delle attività connesse all'esercizio di sale da gioco sulla sicurezza urbana, sulla viabilità, sull'inquinamento acustico e sulla quiete pubblica".*

E' in questo contesto normativo che, con la pronuncia in esame, il T.A.R. adito ha riconosciuto alcuni principi a riguardo delle prescrizioni sugli orari di apertura e di chiusura, della durata delle autorizzazioni, nonché della distanza dai luoghi sensibili delle cd. sale slot.

## **2. Orari di apertura e chiusura.**

Il T.A.R. Liguria ha annullato la disposizione consiliare di cui all'art.18, c.1, secondo periodo e art.20, c.2, secondo periodo per violazione e la falsa applicazione dell'art.3 del d.l.138/2011 (come risultante dalla legge di conversione) e dell'art.2 della L.r. n.17/2012.

In particolare, nel dichiarare l'annullamento di tali norme regolamentari, i giudici hanno chiarito che *"non si rinviene alcuna copertura normativa nelle disposizioni"* della Legge Regione Liguria n.17/2012" tale da giustificare la previsione di rigidi orari di apertura e chiusura serale delle attività delle sale da gioco ad un orario compreso tra le 9.00 e le 19.30.

L'art.2 della suddetta legge ligure stabilisce una serie di prescrizioni sulle distanze delle sale da gioco da una serie di edifici sensibili indicati al comma 1 quali, *ex multiis*, istituti scolastici, luoghi di culto, impianti sportivi o centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani, nonché le strutture assistenziali e/o socio-sanitarie, ma non pone alcuna espressa limitazione relativamente agli orari di apertura.

A questo si aggiunge, secondo i giudici, che le sale giochi non configurano esercizi commerciali né servizi pubblici, e rientrano invece nella più generale nozione di *"pubblico esercizio"* contenuta nell'art.50, c.7, D. Lgs. n.267/2000, c.d. T.U.E.L.. Secondo tale ultima disposizione, spetta al Sindaco il compito di *coordinare e riorganizzare*, sulla base di indirizzi espressi dal Consiglio comunale e nel rispetto di criteri eventualmente indicati dalla Regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici e dei pubblici esercizi.

La competenza di regolare gli orari di tali attività spetta pertanto al Sindaco e non al Consiglio, al quale sono attribuiti i meri poteri di indirizzo. Ne consegue che nel caso in esame il Consiglio Comunale si è illegittimamente espresso con una *"previsione di una tale rigidità da rendere il successivo intervento"* del Sindaco - richiesto comunque dall'art.18 del regolamento - una mera riproduzione dei vincoli già stabiliti dal Consiglio stesso.

La Seconda Sezione del T.A.R. Liguria ha cura di precisare ulteriormente che la *ratio* del potere di regolazione degli orari attribuito dal citato art.50, c.7 del T.U.E.L., consiste nell' *"armonizzare l'espletamento di servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti"*: nel perseguimento di tale compito *"sono estranee le finalità di lotta alla ludopatia perseguite nel caso di specie"*, ragione per cui può dirsi che si ravvisa in questo caso un esempio di sviamento di potere.

Con analoghe motivazioni è stato annullato anche il citato art.20, c.2, del predetto regolamento.

## **3. Durata delle autorizzazioni.**

Particolare menzione merita anche la motivazione che ha portato all'annullamento dell'art.8, c.2, secondo periodo del regolamento *de quo*.

L'art.10 di quest'ultimo, facendo espresso riferimento all'art.1, c.2, ult. cpv. della L.r. n.17/2012, ha stabilito in cinque anni la durata massima dell'autorizzazione all'esercizio delle macchine per il gioco.

Le ricorrenti hanno denunciato la violazione degli artt.86 e 88 del T.U.L.P.S., per cui non si prevede un limite massimo di durata per tali autorizzazioni.

Invece l'art.2 della L. R. Liguria n.17/2012 stabilisce che l'autorizzazione viene concessa per cinque anni e ne può essere richiesto il rinnovo dopo la scadenza.

Secondo il Collegio giudicante il contrasto denunciato tra la normativa regionale e il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza non sussiste in quanto quest'ultimo si occupa del controllo di polizia sul gioco a premi, mentre *"la normativa regionale interviene per i profili della medesima attività che riguardano la salute pubblica"*. Per tale aspetto il regolamento comunale, conformemente alla normativa regionale, intenderebbe contrastare *"la facile caduta nel bisogno economico dei soggetti proclivi al gioco con piccole somme"*.

Senonché sul punto la Corte rileva altresì che la disposizione comunale, in applicazione della legge regionale, ha comunque portata innovativa, con ciò comportando che essa vincola solo quei soggetti che non avevano già ottenuto l'autorizzazione (di polizia) precedentemente all'entrata in vigore del regolamento comunale.

Pertanto è stato annullato l'art.8, c.2, secondo periodo, che stabiliva nell'autorizzazione comunale il presupposto di esercizio dell'attività anche per quei soggetti già in possesso di regolare autorizzazione precedente (rilasciata ai sensi del T.U.L.P.S.), palesandosi quindi *"una manifesta violazione del principio di irretroattività"*.

## **4. Distanze da luoghi sensibili.**

L'art. 7 del regolamento ha vietato la collocazione di postazioni da gioco a meno di cento metri da sportelli bancari, bancomat o agenzie di prestiti su pegno, e a meno di trecento metri dai luoghi già indicati dalla legge regionale all'art.2, c.1.. L'art.19 ha inoltre vietato la collocazione delle cd. new slot in edifici pubblici, scuole, ospedali, pertinenze di luoghi di culto, circoli privati, sedi di associazioni, e in altri luoghi sensibili.

Secondo la tesi delle ricorrenti il regolamento comunale avrebbe illegittimamente ampliato il novero dei luoghi sensibili al di là di quanto ammesso dal citato art.2 della L. R. Liguria n.17/2012, secondo cui l'elenco dei luoghi sensibili in cui non può essere concessa l'autorizzazione può essere ampliato dal Comune *"tenuto conto dell'impatto di essa sul contesto urbano"*.

Il T.A.R. Liguria specifica che la nozione di *"contesto urbano"* è necessariamente generica e necessita di essere interpretata da parte dei soggetti a cui è attribuita la relativa potestà: i giudici amministrativi affermano nel caso di specie la legittimità del potere - riconosciuto dal regolamento comunale - di porre ulteriori limitazioni spaziali, in quanto detto

potere regolamentare trova la propria fonte nella Legge ligure n.17/2012, dichiaratamente introdotta “nell’ambito delle competenze spettanti alla Regione in materia di tutela della salute e di politiche sociali” (art.1).

Le (ulteriori) limitazioni spaziali sono perciò legittime purché siano finalizzate alla salvaguardia della salute pubblica e alla realizzazione di politiche sociali.

Sul punto il Collegio ha ritenuto che l’istruttoria comunale sia stata svolta in modo approfondito, con ciò offrendo alcuni spunti di conoscenza della ludopatia. Si legge infatti nelle motivazioni della sentenza che si è assistito in questi anni ad una modificazione della prospettiva tradizionale, che vedeva solitamente preda del gioco persone molto facoltose sino a perdere la propria posizione di privilegio. Ora si può invece parlare di “crescente dipendenza dal gioco, che viene esercitato in apparenza per piccole somme” ma che raggiunge, per la capillarità delle strutture apprestate, anche “le categorie sociali meno attrezzate culturalmente ed economicamente a resistere alla tentazione di provare ad arricchirsi”, causando loro danni di tipo psicologico (comportamenti compulsivi) nonché la facile caduta nel bisogno economico. Ciò spiega, secondo la sentenza in esame, l’opportunità di apposite politiche sociali volte a prevenire e limitarne i danni.

Apparirebbe quindi di “immediata evidenza” il divieto di introdurre apparecchiature da gioco in prossimità di strutture capaci di erogare denaro in quanto è “cosa che può alimentare l’inclinazione al gioco compulsivo”, al fine di tutelare luoghi “meritevoli di dignità, sicurezza e tranquillità che il Comune ha ritenuto non siano assicurate in caso di vicinanza dei giochi a premi in denaro”.

Pertanto, secondo il T.A.R. Liguria, gli articoli 7 e 19 del regolamento sono legittimi, almeno con riferimento ai soggetti che hanno richiesto o chiederanno l’autorizzazione dopo l’entrata in vigore del regolamento.

##### 5. La L.R. Liguria n.17/2012 non è costituzionalmente illegittima

Infine occorre segnalare che le ricorrenti avevano denunciato l’ illegittimità costituzionale della Legge R. Liguria n.17/2012 per violazione dell’art.3 e dell’art.117, c.3, Cost., nella parte in cui la Regione abbia inteso legiferare in un settore dell’ordinamento - la tutela della salute - di competenza concorrente e quindi coperto dalla riserva di legge quadro regionale.

Senonché il Tribunale, nel ritenere manifestamente infondata la doglianza, ricorda sul punto che il legislatore nazionale ha introdotto nell’ordinamento norme di contrasto alla ludopatia inerenti alla materia “tutela della salute” (in particolare si segnala l’art.5 del d.l. n.158 del 13.09.2012, convertito con legge 08.11.2012 n. 189) ma non ha assorbito in alcun modo la potestà regionale di inserirsi in tale settore: poiché la L. R. Liguria n.17/2012, come si è detto, è stata espressamente emanata con finalità di tutela della salute (art.1), “l’ente ligure pare essersi mantenuto all’interno delle proprie attribuzioni”.

Tweet



One person likes this. Sign Up to see what your friends like.



Publicato in [Newsletter n. 5 - 10/2014](#)

Keywords: [Funzioni e Servizi](#)

[Torna in alto](#)